

УДК 351.777:349.4(477)

Г. Шарій

ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ ТА ОСНОВНІ ШЛЯХИ ЗАВЕРШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання державного управління земельними ресурсами та основні шляхи завершення земельної реформи в Україні.

Ключові слова: земельні відносини, земельні ресурси, аграрне виробництво, бюджет.

Сучасний етап соціально-економічного розвитку України характеризується запровадженням ринкових тенденцій як у земельних відносинах, так і у сфері аграрного виробництва.

Роздержавлення та орендні відносини ввели землі в економічний обіг. Але реформування земельних відносин в Україні, через свою незавершеність, не дають позитивних результатів і вимагають термінової перебудови системи правового регулювання та державного управління земельними ресурсами. Демографічна криза на селі та криза розвитку сільської поселенської мережі й соціальної інфраструктури, коли протягом року на Полтавщині повністю знелюднюється один сільський район і одна сільська рада в районі (через зменшення кількості мешканців, що проживають), вимагають адекватної державної земельної політики. Водночас посилення економічної діяльності в приміських зонах призводить до нераціонального використання земель і земельних ресурсів.

На жаль, на сьогодні в аграрній сфері України:

– ігноруються проблеми землеустрою й комплексного територіально-просторового планування землекористувань, попри те, що інвестиційні проекти розвитку агропромислового комплексу інших галузей, транспортних вузлів, поселенської мережі починаються з оформлення земельних відносин і вирішення земельних питань;

– розмір земельних платежів у бюджетах усіх рівнів не перевищує 10 – 12% при середньоєвропейському рівні 40%. У Полтавській області сума земельних платежів до бюджетів становить майже 120 млн грн. на рік. Водночас державне фінансування заходів у галузі земельних відносин в області становить 1,5 млн грн.;

– економічний рух права на земельні ділянки та відповідна інфраструктура проходять надто повільне становлення і відстають від суспільних потреб і потреб реальної економіки на десятиліття;

– існуючі механізми розпорядження землею дуже заформалізовані, обмежують доступ до володіння землею, не дозволяють здійснити її передачу в ефективне господарювання;

– дублювання функцій з реалізації земельної політики Міністерством аграрної політики, Міністерством охорони навколишнього природного середовища, Міністерством юстиції та Держкомземом сформували загально механізм неефективного управління та контролю у сфері землекористування;

– земельні відносини вкрай політизовані, а політичні інтереси й відомчі амбіції в Україні переважають загальноекономічні інтереси та економічні вимоги сталого розвитку краю.

Головна причина зазначених проблем полягає у тому, що в державі не доведена до логічного завершення земельна реформа, розпочата ще в 1992 р., і держава поступово втрачає стратегічне управління земельно-ресурсним потенціалом, насамперед в аграрному секторі економіки.

Неефективне використання землі як основного економічного ресурсу формує ситуацію, коли земля як нерухомість не є акумулятором капіталу. Адже величезну кількість земельних ділянок і об'єктів, що знаходяться на ній, як загалом у державі, так і в аграрній сфері зокрема, взагалі не взято на облік, не охоплено податковими й орендними відносинами.

Проведені в Україні в 90-х рр. XX ст. реформаційні заходи не сприяли підвищенню рівня раціональності використання земель, плановості розвитку територій та ефективності використання сільськогосподарських угідь. Так, управлінська модель земельних перетворень в аграрній сфері базувалась на принципах соціальної справедливості, а не економічної доцільності. Унаслідок цього більша частина сільськогосподарських угідь країни розпорощена, сформувались й ігноруються очевидні загрози економічній і продовольчій безпеці внаслідок поділу земель на дрібні наділи та ліквідації сівозмін.

В Україні землекористування громадян за загальною площею сільськогосподарських угідь зрівнялось із землекористуванням товарних сільськогосподарських підприємств. Спостерігається стійка тенденція скорочення середніх розмірів землекористувань, не стимулюється раціоналізація товарного сільськогосподарського землекористування. Еволюційний шлях раціоналізації землекористування на селі стримується через відсутність законодавчого механізму трансформації особистого селянського господарства в товарне.

Процеси формування нових сільськогосподарських виробничих структур відбуваються на базі колективних сільськогосподарських підприємств стихійно. Оптимізація землекористувань господарюючих суб'єктів за рахунок оренди надто неефективна, щорічний рух земель становить майже 20%, що ставить сільське господарство країни у кризові умови розвитку.

На Полтавщині за землекористувачами та землевласниками закріплено 1934,7 тис. га сільськогосподарських угідь (з них 1748,4 тис. га ріллі), приблизно 321 тис. громадян здають свої земельні частки (паї) площею сільськогосподарських угідь до 1195 тис. га (зокрема ріллі – 1175,5 тис. га) в оренду, тобто 60 % сільськогосподарських угідь використовуються в товарних господарствах.

В області нараховується 707 крупних сільськогосподарських підприємств, які використовують 1185,5 тис. га сільськогосподарських угідь, зокрема 1121,5 тис. га ріллі. Крупними землекористувачами рільних земель в області є ДП “Нарком-Агро” – 42,8 тис. га, ТОВ “Бурат-Агро” – 22,3 тис. га, ТОВ АФ “Маяк” – 13,7 тис. га, ТОВ “Компанія “Фармко” – 13,2 тис. га, ТОВ “Чиста Криниця” – 16,6 тис. га, ТОВ “Агротех-Гарантія” – 14,2 тис. га, які орендують понад 2000 паїв.

Загалом в Україні залишається низькою ефективність землекористування фермерських господарств, їх загальна кількість за роки реформування не перевищила 43 тис., з них 2,9 тис. взагалі не мають сільськогосподарських угідь. За розмірами землекористування 80% фермерських господарств – дрібні й використовують до 100 га сільськогосподарських угідь кожне.

У Полтавській області на початок 2000 р. функціонувало 1377 фермерських господарств, які мали 51,5 тис. га сільськогосподарських угідь, з них ріллі – 48,1 тис. га (середній розмір фермерського господарства становив 37,4 га). На

початок 2008 р. нараховувалося вже 1558 господарств, у користуванні яких знаходилося 194,4 тис. га сільськогосподарських угідь, з них ріллі – 186,7 тис. га. Із загальної площі фермерських сільськогосподарських угідь у 4,1 тис. га (2%) в постійному користуванні залишається 40,1 тис. га (21%), в оренді – 150,2 тис. га (77%), із них земель запасу – 22 тис. га, земель власників земельних часток (паїв) – 128,2 тис. га.

Упродовж 2007 р. лише 19 фермерських господарств добровільно припинили право користування земельними ділянками на площі 300,5 га.

Середній розмір фермерського господарства в області становить 125 га, тоді як оптимальний розмір фермерських господарств повинен бути не менше 300 – 400 га. Із загальної кількості фермерських господарств 344 орендують майже 22,5 тис. земельних часток (паїв), із них: понад 200 паїв – 19, від 100 до 200 паїв – 38, від 50 до 100 паїв – 56, до 50 паїв – 227. 113 фермерів обробляють від 200 до 3000 і більше га земель, серед них фермерське господарство “Атланта” Кременчуцького району – 4897 га, “Лідія” Лохвицького району – 2078 га, “Обереги” Чорнухинського району – 2083 га.

В аграрній сфері України поширено нераціональне використання земель. Обробляються деградовані, малопродуктивні та ерозійно небезпечні орні землі, майже 10 млн га сільськогосподарських угідь України розташовано на схилах, площа таких земель в області становить 800 тис. га. Значна частина площ продуктивних угідь втратила родючість: вони засолені, заболочені, заросли лісом; перестали діяти меліоративні системи.

Країни Заходу, як і країни з перехідними типами економік, маючи аналогічні проблеми, знаходять державні важелі управління і здійснюють послідовну державну політику у сфері земельних відносин.

У системі державного управління земельних відносин більшості західних країн реалізуються такі заходи:

- всі важелі адміністративного управління землями переходять до одного державного відомства;
- створюється єдина система державного земельного кадастру і реєстрації прав на нерухомість;
- відбувається системний перехід до планування, проектування і прогнозування розвитку територій на всіх рівнях;
- запроваджуються заходи з охорони, консолідації та ефективного використання сільськогосподарських угідь як основа продовольчої безпеки держави;
- запроваджується суворий державний контроль за охороною і збереженням особливо цінних земель та сільськогосподарських угідь;
- забезпечуються державні гарантії прав на землю, продовження термінів прав на землю, спрощення системи загального доступу до землі та до системи земельно-іпотечного кредитування;
- постійне скорочення приватних землеволодінь у містах, особливо в мегаполісах;
- розвиток державної землевпорядної інфраструктури щодо проведення землепроектних та пошукових робіт, системи моніторингу земель, їх охорони.

Аналогічні тенденції спостерігаються і в Росії, де пропонується повернутись до державної системи управління земельними ресурсами [1, 2].

В Україні в цій ситуації окремі науковці пропонують прийняти закон про завершення земельної реформи, інші взагалі заявляють про її повне завершення, що свідчить про те, що науковими розробками у цій сфері державні інституції не опікуються.

Найбільш системне і всеохоплююче вдосконалення державного управління земельними ресурсами пропагують Л. Новаковський, А. Третяк, А. Мартин та інші [3]. Так, А. Мартин виділяє шість стратегічних напрямків управління земельними ресурсами в сучасних умовах:

- сприяння якісному, повноцінному забезпеченню галузей, суб'єктів та громадян земельними ресурсами;

- гарантування конституційних прав на землю та захисту земельної власності;

- забезпечення дієвого державного контролю за раціональним використанням і охороною земель;

- підвищення ефективності управління землями державної власності;

- охорона земель і формування сталого землекористування;

- забезпечення соціальної справедливості у сфері земельних відносин [4].

Окремі вчені розглядають певні, здебільшого технічні, аспекти та окремі інструменти державного управління землями.

Так, М. Багіра розглядає еколого-ландшафтні підходи – оптимізація структури сільськогосподарських угідь, шляхи як важіль вдосконалення земельної реформи – з метою формування господаря з огляду на різке зменшення кількості селян на селі [5].

М. Богара і П. Каземір визначають пріоритетно-екологічну доцільність, а потім економічну через землеустрій, коли проекти землеустрою становлять обов'язкову умову, що передують оформленню права землекористування [6].

Однак, незважаючи на нагальну потребу, вітчизняними науковцями досі не вироблено загальної концепції розвитку ринку земель в Україні та не розроблено відповідні економічні механізми державного впливу на його формування, особливо сільськогосподарського призначення.

Серед опублікованих досліджень можна виокремити роботи, присвячені з'ясуванню сутності такого поняття, як “ринок земель”. На нашу думку, зведення сутності ринку земель лише до оформлення цивільно-правової угоди, тобто купівлі-продажу [7] у сфері торгівлі [8], обмежує це поняття, пов'язуючи його з перерозподілом земель між власниками економічними методами на конкурентних засадах [9]. Утім деякі дослідники відносять ринок земель до сфери економічних відносин, що виникають у процесі обігу землі як товару [10 – 12]. При цьому деякі із них стверджують, що поняття “ринок земель” є набагато ширшим, ніж “обіг земель” [13]. Заслуговує на увагу думка, що “ринок земель”, крім економічної, належить і до правової категорії [14].

Економічний обіг земель акумулює в собі значну палітру суспільно-політичних та економіко-правових відносин і є невід'ємною частиною національно-культурного буття нації в частині використання основного національного багатства – землі. Урахування всіх чинників цих відносин під час вироблення необхідної концепції розвитку ринку земель дасть можливість створити потрібні передумови для застосування економіко-правового механізму поєднання суспільних й економічних інтересів у системі земельних відносин як необхідного складового елемента державної регуляторної політики в Україні. Така теза важлива також в аспекті вдосконалення системи оцінки якості послуг, що надаються органами виконавчої влади, та в аспекті адаптації норм права до європейських стандартів.

Державна політика в Україні щодо регулювання земельних відносин повинна бути насамперед спрямована на вирішення організаційно-правових проблем, що

накопичились в останні роки, та зарадити соціальним негативам земельних перетворень на селі.

Серед заходів з соціальної адаптації села необхідно передбачити:

- поглиблений соціальний розвиток інфраструктури на селі;
- економічне стимулювання роботи дрібних, особливо фермерських, квітникарських, садівничих та тваринницьких сільськогосподарських підприємств;
- організацію на сучасній технологічній базі системи місцевих переробних і збутових структур, консультаційної, лабораторно-моніторингової системи за типом машинно-тракторних станцій, прокатних станцій, станцій технічного обслуговування тощо;
- розвиток системи підготовки (сільських шкіл, сільських училищ) та перепідготовки кваліфікації працівників сільського господарства в нових умовах;
- державне замовлення на забезпечення малокваліфікованими сільськими безробітними різних вікових груп охорони земель, створення лісонасаджень на деградованих і малопродуктивних землях, формування ландшафтів, відновлення та облаштування водних джерел, благоустрою місцевих пам'яток природи, історичних місць, археологічних об'єктів тощо;
- жорстке визначення статусів щодо цільового використання земель, особливо сільськогосподарських угідь, уточнення відповідності, порядку вилучення земель аж до реприватизації, поглибивши конкретику до рівня угідь (недопущення розорювання сінокосів, пасовищ та самоконсервація орних земель).

Пропонується прийняти закони України “Про завершення земельної реформи” та “Про державний фонд земель”, в яких необхідно передбачити і законодавчо визначити:

- державну інвентаризацію земель зі змінами статистичних форм звітності “б-зем”, “2-зем” та приведення їх у відповідність до норм законодавства;
- уточнення статусу перелогів, земель запасу і резервного фонду, формування на їх базі державного земельного фонду й комунальних фондів земель та внесення їх до державного земельного кадастру;
- завершення безоплатної передачі земель та уточнення порядку використання ползахисних смуг, пасовищ, багаторічних насаджень;
- державне планування і розвиток територій особливо депресивних сіл, з передачею земель під різні види господарювання, рекультивацію частини садиб, консервацію, аж до заліснення земель;
- уточнення норм і порядку безоплатної приватизації до 2 га для ведення сільського господарства та припинення дії права на земельну частку (пай), засвідчену сертифікатом;
- створення державного фонду земель як держаного підприємства і органу управління державним земельним фондом у структурі Держкомзему. Система фонду повинна включати державні установи та підприємства, які займаються викупом земельних паїв, наданням їх в оренду, формують агроландшафти, опікуватимуться контурно-міліоративними системами та спорудами, охороною державних земель, здійснюватимуть моніторинг стану і якості земель та ґрунтів тощо.

У законі “Про завершення земельної реформи” необхідно врегулювати питання:

- неподільності земельних ділянок, припинення процесів безконтрольного їх подрібнення та можливість, з огляду на це, набуття права спільної власності на землю, передбачивши системні заходи щодо консолідації сільськогосподарських земель;

– визначення правових механізмів дій у випадку відмови громадян від права на земельну частку (пай), виділення в натурі частки (паю) та спільного об'єднання паїв у цілісні масиви;

– оформлення громадянами права на земельні ділянки неприватизованих земель колективних сільгоспідприємств, уточнення їх статусу і порядку використання (господарські двори, лісосмуги, сінокоси, пасовища тощо);

– приватизація ділянок, що історично сформувались і перевищують норми безплатної приватизації та мають у складі різні угіддя й землі різного функціонального призначення, що вимагає на сьогодні виготовлення декількох державних актів на одну земельну ділянку (садибу).

Необхідно терміново сформувати порядок усунення невирішених у період проведення земельної реформи організаційно-правових проблем набуття прав на земельні ділянки в частині:

– визначення правового режиму несільськогосподарських угідь, що не розпайовані і не передані у спільну власність колишніх недержавних сільськогосподарських підприємств, які ліквідовані під час реформи;

– передачі несільськогосподарських угідь колишніх недержавних сільськогосподарських підприємств у власність місцевих територіальних громад;

– визначення правового режиму земель, існуючих державних сільськогосподарських підприємств;

– припинення “попередніми землекористувачами” права постійного користування землями резервного фонду та земель запасу, а також передачі вказаних земель до державного фонду земель та у власність місцевих територіальних громад;

– ліквідації інституту постійного користування землями, особливо сільськогосподарського призначення, оскільки для основного засобу виробництва такий стан, поза економічним обігом, є неприпустимим;

– запровадження оподаткування перелогів і несільськогосподарських угідь, що віднесені законодавством до земель сільськогосподарського призначення, а також земельних ділянок будь-якого призначення у разі їх фактичного використання у сільськогосподарському виробництві.

Нормативна база повинна враховувати, що особливість регулювання земельних суспільних відносин виражається особливістю землі як об'єкта цих відносин. Адже землю від товару відрізняють дві суттєві ознаки: перша – ресурс неможливо перемістити у просторі, друга – земельний ресурс є базовим об'єктом усіх суспільних відносин, включаючи, крім економічної, політичну, соціально-демографічну, екологічну та інші аспекти життєдіяльності людства.

Тому необхідне внесення змін і доповнень до земельного законодавства перехідного періоду через завершення земельної реформи. У законі необхідно визначити організаційні механізми правового забезпечення ринкового земельного ладу в Україні, зокрема щодо розробки головного кодифікованого нормативного акта – Земельного кодексу України та одночасного опрацювання невідкладних законів України у сфері земельних відносин і землекористування, які будуть діяти до введення в дію відповідного кодексу.

Література

1. Лойко П. Ф. Управление земельными ресурсами в современных условиях / П. Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 3, 4.

2. Лойко П. Ф. Переход к новым организационным формам управления землепользованием страны – задача сегодняшнего дня / П. Ф. Лойко // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель [Текст]. — 2008. — № 3. — С. 5—16.
3. Третяк А. М. Управління земельними ресурсами [Текст] / А. М. Третяк, О. С. Дорош. — К. : ТОВ “УЗРУ”, 2006. — 462 с.
4. Мартин А. Управління земельними ресурсами: пріоритетні завдання на сучасному етапі / А. Мартин // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 30—36.
5. Богіра М. Земельна реформа і стан формування справжніх господарів на селі / М. Богіра // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2008. — № 2. — С. 37—39.
6. Богіра М. Повернення до землеустрою – шлях до подолання проблем земельної реформи / М. Богіра, П. Каземір // Землевпорядний вісник [Текст]. — 2007. — № 6. — С. 25—27.
7. Шестико А. Е. Условия формирования рынка земли / А. Е. Шестико // Вести сельскохозяйственной науки [Текст]. — 1991. — № 10. — С. 12—18.
8. Сыроедов Н. А. Правовое регулирование оборота земельных участков / Н. А. Сыроедов // Государство и право [Текст]. — 1999. — № 9. — С. 41—52.
9. Песцова О. С. Про формування ринку землі в Україні / О. С. Песцова // Вісник аграрної науки [Текст]. — 1998. — № 7. — С. 74, 75.
10. Могилова М. М. Ринок землі як важлива умова розвитку ефективного виробництва / М. М. Могилова // Економіка АПК [Текст]. — 2000. — № 2. — С. 76—79.
11. Новаковський Л. Я. Основні положення концепції розвитку земельної реформи в Україні [Текст] / Л. Я. Новаковський, А. М. Третяк. — К. : Ін-т землеустрою УААН, 2000. — 96 с.
12. Федоров М. М. Організаційно-правові проблеми розвитку АПК / М. Федоров // Економіка АПК [Текст]. — 1999. — № 1. — С. 100—102.
13. Волков Г. А. Развитие рынка земли: правовой аспект / Г. А. Волков, Л. К. Голиченков, О. М. Козырь // Государство и право [Текст]. — 1998. — № 2. — С. 50.
14. Носик В. Конституційно-правові засади формування ринку землі / В. Носик // Землевпорядний вісник [Текст]. — 1997. — № 1. — С. 13—15.

H. Sharyi

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION CONCERNING LAND RESOURCES IN MODERN CONDITIONS AND BASIC WAYS OF LAND REFORM COMPLETION IN UKRAINE

The question of public administration concerning land resources and basic ways of land reform completion in Ukraine is considered.

Key words: land relations, land resources, agrarian production, budget.